

**La promoción Industrial y sus impactos en el espacio urbano de ciudades de  
Tierra del Fuego:  
los procesos de expansión urbana y el crecimiento de la informalidad**



Lucía Fank

Este trabajo forma parte de la tesis doctoral en el marco del Doctorado en Estudios Urbanos Regionales, programa de doble titulación de la Universidad Nacional de Córdoba y la Bauhaus Universitar de Weimar.

**Tierra del Fuego y las estrategias de promoción económica-regional**

La Isla Grande de Tierra del Fuego se encuentra ubicada en el extremo Sur del continente americano. Pertenece a Argentina y Chile, contando el sector argentino con 21.263 km<sup>2</sup>. Desde el año 1991 este sector (y otras islas) conforman la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. La Isla Grande incluye tres regiones con notables diferencias biofísicas (estepa, ecotono y cordillera). La ciudad de Ushuaia, ubicada en la cordillera, es la capital de la Provincia con 56.593 habitantes. Las condiciones climáticas extremas de la Isla, situada en una región subantártica y su fragilidad ecológica, constituyen una fuerte limitante para alternativas de desarrollo productivo y asentamientos humanos.

El proceso de poblamiento de la Isla Grande estuvo atravesado por impulsos a su economía promovidos desde el Gobierno Nacional, que tuvieron como objetivo geopolítico poblar el territorio más austral del continente. La Ley 19.640 de Promoción Industrial del año 1.972 ha sido el principal factor de desarrollo poblacional de la Provincia hasta la actualidad (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016), debido al aumento de mano de obra y de servicios que implicó el cambio en la estructura económico productiva asociado a la actividad industrial, y que luego se expandió también hacia otros sectores. Si bien el fin inmediato de la ley fue la expansión de la actividad económica de la isla, tuvo como objetivo estratégico el establecimiento de población permanente en la región. La radicación de empresas y la construcción de plantas industriales asociadas a la sanción de dicha ley, implicaron la migración interna para mano de obra. Esta corriente migratoria modificó tanto la

estructura económica como el perfil demográfico y el tipo de organización social (Ciccolella, 1989), lo cual tuvo a su vez implicancias en la configuración de las ciudades.

La mencionada Ley plantea un nuevo régimen fiscal y aduanero de promoción económica, basado en la exención de impuestos nacionales a las actividades que se desarrollen dentro del ámbito de la jurisdicción fueguina, confiriéndole a la Isla Grande de Tierra del Fuego el status de Área Aduanera Especial (Chiari, 2014). Se definieron así una serie de incentivos a ser otorgados a las actividades que puedan acreditar haber sido realizadas en el territorio en cuestión, agrupados según Ciccolella (1989) en tres grandes grupos: a) liberación de todo impuesto nacional; b) liberación o reducción de todo impuesto aduanero; c) posibilidad de exportar bienes al resto del país, acreditando su condición de originarios en el Área Aduanera Especial (AAE).

Partiendo del inicio de la promoción industrial, definiremos diferentes periodos de la política económica regional (Tabla1) respecto a las actividades productivas, que tendrán su implicancia en la expansión de las ciudades y sus condiciones socio-habitacionales.

Primer Periodo (1972/1991) Estrategia geopolítica: Promoción Industrial. Internacionalización del trabajo	Segundo periodo (1991/2003) Apertura de la economía, aumento de importaciones. Suspensión de promoción	Tercer periodo (2003/2015) Promoción económica regional (2003) Beneficios a productos fabricados en TDF (2009)
Promoción Industrial (Ley 19.640) Proceso expansivo economía Crecimiento sector manufacturero Asentamientos industriales: Ushuaia +76%, R. Gde.: +197% Crecimiento del empleo	Recortes a beneficios existentes  Alta competitividad con mercadería extranjera  Disminución mano de obra	Políticas proteccionistas Prórroga del régimen hasta 2023 (Decreto PEN 1234/07) Impuestos a importaciones de electrónicos (Ley 26539)  Crecimiento explosivo de la producción local

Tabla 1: *Períodos de la política económica regional*

El proceso de Industrialización generó profundos cambios en la configuración socio-demográfica y la espacial urbana de las ciudades afectadas comenzando con importantes modificaciones en el modelo migratorio fueguino. A continuación presentamos las implicancias de estas políticas en los distintos aspectos enunciados.

### **Impactos de la Promoción Industrial: indicadores demográficos y socio-habitacionales**

En relación a lo expuesto, distinguimos distintos comportamientos demográficos en cada periodo. Durante el primer período comenzó un proceso de grandes migraciones, que se tradujo en un rápido y no planificado crecimiento y expansión de las ciudades. Arribaron a la Isla 35.539 nuevos pobladores entre 1976 y 1987(Ciccolella, 1989), triplicando la cantidad de población de 1970. La Tabla 2 muestra que la población se quintuplicó entre 1970 y 1991. Si bien la Promoción comenzó en 1972, la efectiva radicación de industrias y por ende el mayor crecimiento demográfico, tuvieron lugar a partir de la década del '80.

Año	Población Total	t*	Tasa anual media de crecimiento	Variación Porcentual
1985	477			
1914	2.504	19,08	90,8	424,9
1947	5.045	33	21,4	101,5
1960	7.955	13,39	34,8	57,7
1970	13.527	10	53,8	70
1980	27.358	10	73,7	102,2
1991	69.369	10,56	92,1	153,6
2001	101.079	10,51	36,5	45,7
2010	127.205	8,95	26	25,8

\* Intervalo de tiempo en años

Fuente: INDEC-DGEyC, Censos Nacionales de Población y Viviendas

Tabla 2: *Población y tasa de crecimiento en Tierra del Fuego*

En el segundo periodo, asociada al estancamiento de la actividad industrial, la tasa de crecimiento disminuyó a menos del doble de habitantes hasta el 2001, manteniéndose estable hasta el 2003 aproximadamente.

En el tercer periodo, el crecimiento poblacional fue de un 30% hasta el 2010 (INDEC) y de un 29,5% hasta 2016 (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016), lo cual equivale a un crecimiento total del 44% para el periodo.

Por lo expuesto, observamos que el crecimiento poblacional fue sostenido desde el comienzo de la promoción industrial hasta 1991, disminuyó su aceleración en el segundo periodo y se mantuvo estable hasta 2005, donde comenzó una nueva ola migratoria.

En cuanto a la situación socio-habitacional, a partir de 1980 la intensa corriente migratoria generó impactos en las condiciones de vida de la población. El Estado se vio incapacitado para dar respuestas al acelerado crecimiento poblacional y esto se reflejó en el aumento del déficit sobre cuestiones básicas tales como la salud y la vivienda.

En la figura 1 observamos que el parque habitacional aumentó en un 244% entre 1980 y 1986, mientras que las viviendas precarias aumentaron en un 684% (29% del total).

Según la información censal (INDEC, 1991, 2001, 2010), las viviendas deficitarias irrecuperables rondaban el 20% del total en 1991, descendieron al 11% para 2001 y 2010, siendo superiores a la media nacional (7%, 5% y 4%) en los tres periodos censales.

En 2010 Tierra del Fuego era la Provincia que presentaba la tasa de empleo más alta del país (71,4% s/INDEC), los niveles más altos de cobertura de salud, la menor tasa de analfabetismo y sin embargo la única que mostró un aumento del índice de hacinamiento con respecto al 2001 (Fank, Gargantini, 2016), las peores condiciones del indicador NB1 (Necesidades básicas insatisfechas) en lo referido a condiciones de la vivienda, y un déficit habitacional del 17% al 2010, siendo la media nacional del 11%.

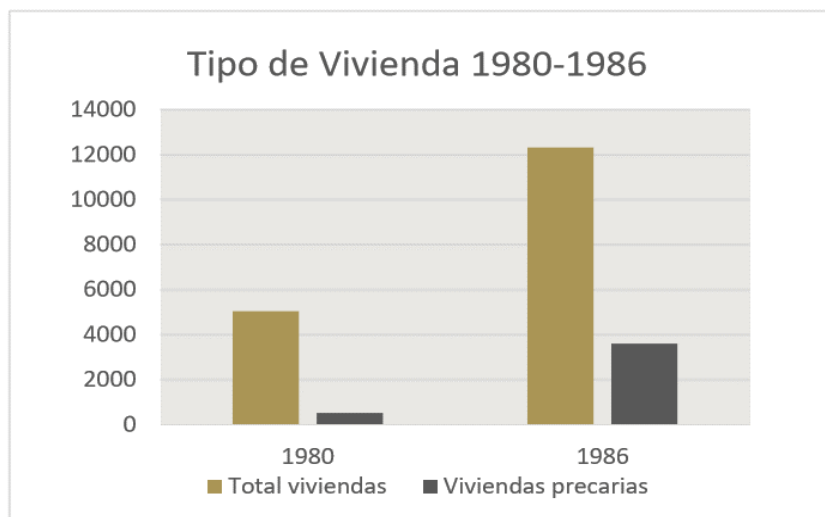


Figura 1: *Total de viviendas y viviendas precarias 1980-1986*

Fuente: Elaboración propia en base a Ciccolella, 1989

Con respecto al acceso al suelo, a partir de las políticas de promoción industrial, la informalidad (Clichevsky, 2000) creció en las ciudades de Tierra del Fuego, producto fundamentalmente de una respuesta habitacional que fue por detrás de la expansión real de las ciudades. La informalidad comenzó a aparecer en Río Grande y Ushuaia a fines de los '70, conformándose los primeros asentamientos espontáneos, asociados a los elevados costos que tenía la construcción en Tierra del Fuego (Ciccolella, 1989). Estos constituyeron al principio un fenómeno aislado e intersticial, pero con el rápido aumento poblacional comenzaron a constituirse como barrios marginales que crecieron frente a la incapacidad del Estado de dar respuesta a la demanda de vivienda. Hacia el año 1988 las viviendas que no poseían vínculo legal con la tierra representaban un total de 5.500 (20.000 habitantes), equivalente a un 30% del total de la población.

Si observamos la figura 2 vemos que la tenencia irregular del suelo ha estado siempre por encima de la media nacional. Los datos de 1991 ilustran la situación descrita para la década del '80, con un 27% de viviendas irregulares<sup>1</sup>, cifra que disminuye para 2001 debido al estancamiento de la migración y a la aplicación de planes y programas.

Los datos censales muestran que para el año 2010 Tierra del Fuego presentó las peores condiciones en cuanto al acceso a la tierra y la vivienda, siendo del 50,7% en 1991, 64,8% en 2001 y 55,7% en 2010, contra medias nacionales de 61,5%, 70,6% y 67,7%.

<sup>1</sup> La condición de irregularidad refiere según al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda a las categorías: propietarios de la vivienda y no del suelo, ocupaciones por préstamo, otras situaciones.

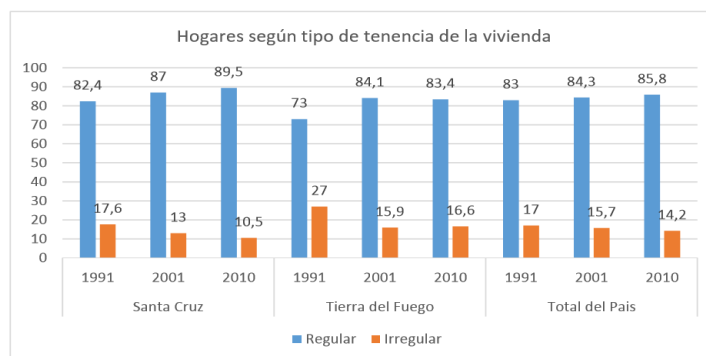


Figura 2: Hogares según tipo de tenencia de la vivienda

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales

### Impactos de la Promoción Industrial en el territorio: Expansión Urbana e Informalidad

Realizaremos el estudio del impacto que han tenido las políticas de desarrollo económico regional previamente analizadas en la expansión urbana de las ciudades de Ushuaia y Río Grande y las características de la informalidad resultante del proceso de expansión. El análisis se realiza en diferentes etapas definidas según la disponibilidad de imágenes satelitales, vinculadas a los distintos períodos antes identificados de la política productiva. La observación de imágenes satelitales históricas se complementó con entrevistas a informantes claves de distintas áreas técnicas de la Provincia y Municipios.

Observamos que durante el primer periodo, hasta mediados de los '80 se produjo una considerable expansión del espacio urbano de las dos ciudades, asociada a un aumento poblacional de cuatro veces su magnitud, producto de la radicación de industrias. Ambos núcleos urbanos sufrieron un cambio de escala (Ciccolella, 1989), que repercutió directamente en las condiciones de acceso al hábitat de gran parte de la población, tanto en cuanto a acceso al suelo, como a la vivienda de buena calidad.

Analizando las imágenes de las plantas urbanas de Río Grande y Ushuaia (Figuras 3 y 4) previas a la implementación de la promoción industrial y, posteriormente las correspondientes a mediados de los '80s, vemos que las mismas duplicaron su tamaño.

Las ciudades crecieron en este periodo, sin ningún tipo de planificación a largo plazo, lo cual quedó plasmado en el carácter provisorio de las obras de infraestructura y las condiciones edilicias de muchos de los nuevos barrios. En los años siguientes, y como consecuencia de las políticas económicas del segundo periodo, la expansión urbana asumió características diferentes en ambas ciudades; mientras que en Ushuaia continuó creciendo, en Río Grande se produjo un estancamiento. Para el tercer periodo observamos una nueva expansión de ambas ciudades, a partir de la implementación de la Ley 26.539 en 2009 y de otras normativas posteriores antes expuestas, que favorecieron la producción local. Las figuras x y x muestran la expansión en Río Grande y Ushuaia.



Figura 3: *Expansión urbana de Río Grande. Años 1970 a 2016*

Fuente: Elaboración propia

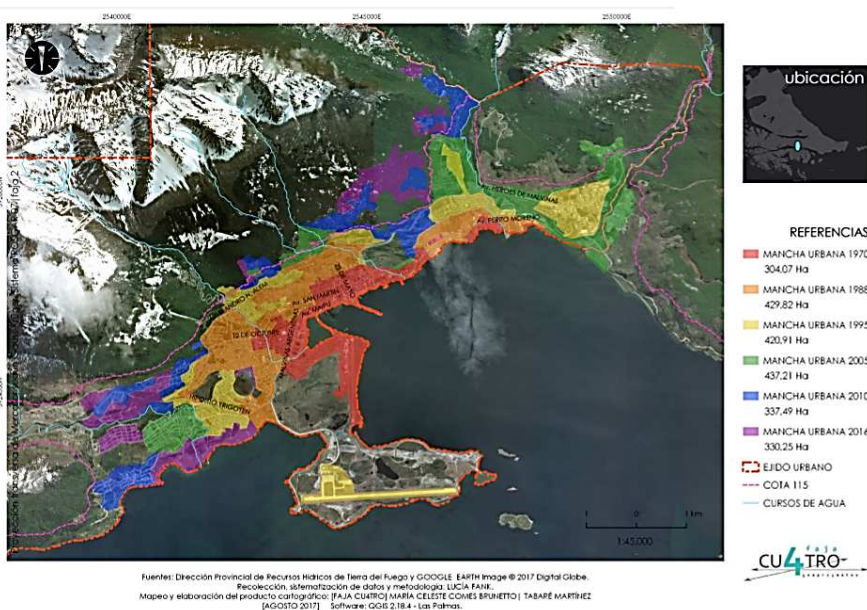


Figura 4: *Expansión Urbana de Ushuaia. Años 1970 a 2016*

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 3 resume la evolución de la mancha urbana en ambas ciudades en los periodos definidos (levemente desfasados según la disponibilidad de imágenes satelitales). Observamos que el crecimiento de Ushuaia fue relativamente constante en todas las etapas antes analizadas, mientras que Río Grande creció de manera fluctuante, asociada a los vaivenes de la política Industrial. La etapa de mayor crecimiento fue para ambas ciudades entre 1970 y 1985, y en el caso de Río Grande distinguimos un segundo momento de importancia en cuanto a la expansión entre 2010 y 2016.

## Evolución de la mancha urbana

Periodo	Sub periodo	Ushuaia			Río Grande		
		Tamaño (Ha)	Expansión		Tamaño (Ha)	Expansión	
			(Ha)	(%)		(Ha)	(%)
Hasta 1970		304,07			330,58 Ha		
1970- 95	1970- 88/85	733,82	429,82	141,4	1511,04	849,88	257%
	1988/85- 1995	1154,73	420,91	57,35	1531,31	20,27	1,34%
	<b>Total periodo</b>	1154,73	850,73	279,8	1531,31	870,15	263,26
1995- 2005		1591,94	437,21	37,9	1846,34	315,03	20,57
2005- 2016	2005-2010	1929,43	337,49	21	2016	170,23	9,21
	2010-2016	2229,68	300,25	15,56	3030,6	1014,03	50,29
	<b>Total periodo</b>	2229,68	637,75	40	3030,6	1499,29	81,21

Tabla 3: Evolución de la mancha urbana en los periodos de estudio

Con respecto a la informalidad en Río Grande (Figuras 5 y 6) hacia mediados de los 80 alcanzó un 20% del área de expansión de la ciudad. Los asentamientos, conformados por casillas precarias de madera o material de desecho se concentraron en la margen norte del río (sobre su lecho de inundación) sin servicios ni criterios de parcelamiento. A partir del 2010 se produjo un nuevo crecimiento de los asentamientos informales en la Margen Sur del Río Grande asociado a una nueva etapa de Industrialización (Fig. 7). Estos ocupan un 22% del espacio urbanizado, ubicados en zonas inundables por lo cual la calidad del sector como área residencial es baja y de alta exposición a riesgos.

Ha: 171,8. En la expansión de 1995:  
19,75%5

Ha: 327,2. En la expansión de 2016: 21, 87%

Figuras 5 y 6: Informalidad Urbana en Río Grande. Años 1995 y 2016

Fuente: Elaboración propia





Figura 7: *Crecimiento Sector informal Margen Sur 2006-2016*

Fuente: Elaboración propia

Respecto a la Informalidad en Ushuaia, en la actualidad se distinguen asentamientos dentro de la mancha urbana y otros por fuera de la misma. Los primeros tienen más de 10 años y algunos pertenecen incluso al primer período de tiempo analizado, y no han regularizado aún su situación. Los asentamientos generados fuera de la mancha urbana consolidada ubicados sobre la ladera de la montaña, han aparecido durante el último período de tiempo (analizado a partir del 2006), asociados al crecimiento poblacional vinculado a la actividad de la construcción. La figura 8 muestra este proceso.

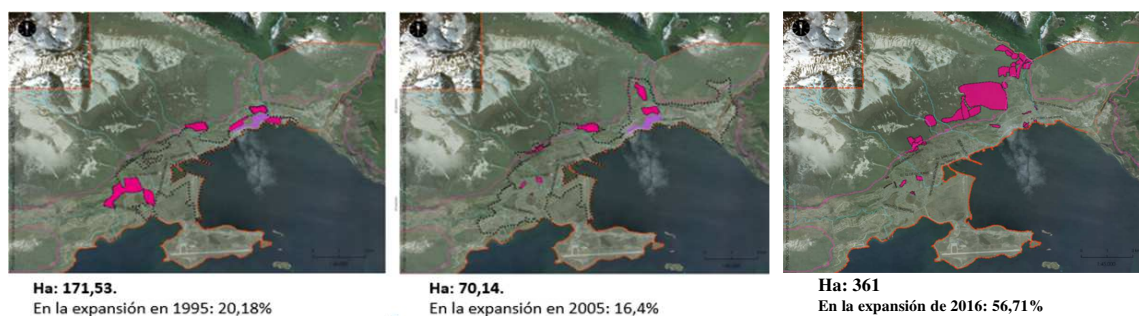


Figura 8: *Informalidad urbana en Ushuaia. Años 1995 y 2005 y 2016*

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

La promoción industrial ha tenido fuertes impactos sobre la estructura económica productiva y socio-demográfica de la Isla Grande de Tierra del Fuego, los cuales se tradujeron en una importante y acelerada expansión de sus ciudades en un contexto de baja planificación urbana, así como en el crecimiento de la Informalidad Urbana, asociada a las carencias referidas al hábitat adecuado.

Ambas ciudades muestran comportamientos muy diferentes en su proceso de expansión y crecimiento. Mientras que en el caso de Ushuaia el crecimiento por expansión fue continuo durante los periodos analizados, en Río Grande el mismo respondió mucho más literalmente a los indicadores asociados a la actividad económica Industrial. Esto se debe fundamentalmente a que el crecimiento de Ushuaia estuvo más relacionado con cuestiones político-administrativas, con el turismo y la construcción. Por esto, observamos que la expansión urbana en Río Grande presenta un gran crecimiento en el primer periodo analizado (principalmente hasta 1988), el cual luego se estanca hasta 2005 y vuelve a mostrar altos valores a partir del 2010, año en que se comienzan a sentir en el territorio los impactos de la última promoción industrial.



Respecto al espacio urbano, podemos afirmar que el mismo sufrió un gran deterioro en lo que refiere a las condiciones habitacionales y a su calidad ambiental, resultado del crecimiento explosivo y sin planificación y de los nuevos parques industriales, "siendo los moradores de los asentamientos espontáneos y barrios periféricos, los que deben soportar los aspectos más crudos del precio ecológico del proceso de producción del espacio urbano- industrial en Tierra del Fuego" (Ciccolella: 1989:298).

## Bibliografía

Chiari M. (2014). Problemática ecológica política de la ciudad de Ushuaia en el período 1991- 2011: un análisis de las relaciones de poder en perspectiva a la viabilidad comunal. Ed. Ushuaia libros: Ushuaia

Ciccolella P. J. (1989). La Promoción Industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales. FILO:UBA. En: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/2886>

Clichevsky N. (2000). Informalidad y segregación en América Latina. Una Aproximación. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. CEPAL- ECLAC. Chile.

Dirección General de Estadística y Censos. Síntesis estadística 2009- 2010, 2012- 2013, 2014- 2015

Fank L., Gargantini D., Schweitzer A. 2016. Disputa por el espacio urbano en Tierra del Fuego (Argentina). El crecimiento de la Informalidad en la expansión urbana de Ushuaia: lógicas y actores intervinientes. 8° Congreso Europeo de Investigaciones sociales en América Latina. Ed. Working Paper Series. Contested Cities.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de Fortalecimiento Institucional Préstamo CAF 7353. (2016). Modelo de Proyección de Necesidades basado en dinámicas demográficas, para la gestión integral del Hábitat. Provincia de Tierra del Fuego, A.I.A.S. Informe Final.

ISBN 978-987-4415-32-5



9 789874 415325